

우리 나라 勞使關係 現況과 課題

金 秀 坤*

< 目 次 >

- I. 序 文
- II. 勞使關係의 韓國的 背景
- III. 經濟成長과 果實의 分配
- IV. 勞動組合과 團體交涉
- V. 當使者主義와 利益仲裁制度
- VI. 勞使協議制度와 權利仲裁
- VII. 結 論: 勞動行政의 當面課題

I. 序 論

1960~'70年代에 우리나라가 경험한 經濟成長의 速度는 後發開途國들의 模型이 되었다. 1人當 國民所得의 增大란 面에서나 絶對貧困의 階層이 줄어들었다는 點에서나 成長의 惠澤을 否認한 사람은 없을 것이다. 그러나 所得의 分配란 面에서 均衡 衡平은 유지되었는지를 생각해 보면 아직도 相對的인 貧困感을 解消하지 못하고 있는 사람이 많다는 것이 事實이다. 社會開發이란 用語가 우리의 注意를 喚起시키는 이유도 바로 이 때문이다. 社會開發의 目標設定을 위한 第1段階 作業으로 우리는 社會指標을 만들었다. 그러나 그 目標을 達成키 위한 方法 및 手段에 대해서는 너무나 準備가 希薄했었다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

勞使關係의 重要性이 浮刻되는 이유가 바로 여기에 있다. 왜냐하면 穩정한 勞使關係가 確立되어야만이 社會開發의 中心課題인 富의 公平한 分配도 可能한 것이고 生産의 活力素도 잃지 않기 때문이다. 産業社會가 複雜化되면서도 언제까지나 政府의 介入을 기다려서만이 社會開發을 이룩한다는 것은 있을 수 없으며 政府의 그 같은 過剩介入이 自由競爭經濟의 效率性을 浸蝕한다는 것을 생각할 때 勞使關係의 正常化가 均衡된 經濟및 社會開發을 위해서 얼마나 중요하다는 것은 더 강조할 필

* 韓國開發研究院 研究委員

요조차 없을 것이다.

1953年 勞動法이 制定된지 27年이 경과했지만 아직도 韓國의 勞使關係는 그 幼年期를 벗어나지 못하고 있다. 그 根本的인 理由는 첫째, 北韓共產政權으로부터의 威脅 때문이고, 그들이 資本主義體制下에서의 진진한 勞動運動을 마치 政治的 不滿 및 體制에 대한 批判인 것처럼 생각하고, 더 나아가서는 그것이 마치 共產主義에 同調라도 하는 양 誤報를 일삼는 때문이다.

둘째, 內部的으로는 우리나라 知識層의 勞使關係에 대한 理解不足에 原因이 있다. 一部 觀念的 進步主義者들이 勞動組合運動을 階級鬭爭을 위한 手段으로 생각해 왔던 반면에, 一部 保守的 經營陣이나 經營學者들은 感傷的 溫情主義를 들고나와 勞使間에 對立的 要素의 存在를 否定하고 協助的 面만을 강조함으로써 勞使關係의 現實을 歪曲해 고아왔던 것이다.

그렇기 때문에 產業化過程이 深化되고 勞使關係의 새로운 問題들이 山積해 간에도 불구하고 勞使關係, 좀더 포괄적으로는 產業關係學間의 研究가 大學內에서 활발히 이루어지지 않음으로써 새로운 產業社會의 절실한 要求에 適切히 對應할 수가 없었던 것이다.

이러한 學間的, 時代的 背景을 念頭에 두고 새 時代의 勞使關係方向을 摸索하는 것이 本論文의 目的이지만 한가지 注意해야 할 것은 未來指向的인 勞使關係의 背寫眞이라 해서 現實과 歷史性を 무시한 觀念的 遊戲로서의 理想論만 展開해서는 안 될 것이라는 점이다. Kerr, Dunlop, Harbison, Myers 등¹⁾이 말했듯이 한 나라의 產業關係體制(industrial relations system)의 形成은 그 나라의 產業發展過程의 主導勢力(actors)의 特性과 函數關係에 놓여 있다. 따라서 產業關係의 어떤 類型이 더 優秀하다고 判斷할 수는 없다. 美國勞動組合의 흥내를 낸다거나 日本의 平生雇傭制度를 본받거나 西獨의 共同決定制度를 導入한다는 등의 것은 閑人들의 觀念的 理想型일 뿐이라는 것을 지적해 두는 바이다. 類型의 優秀性은 運營의 妙에 달려 있는 것이고 外國의 類型을 導入한다고 해서 制度의 模倣이 成功할 수는 결코 없다. 그렇다고 해서 無條件 復古主義만 고집하여 產業社會의 技術的 制度的 變化에 逆行하는 것을 韓國의인 것처럼 생각하는 것도 또한 잘못이다.

이러한 바탕 위에서 本論文은 먼저 近代의 勞使關係의 定立을 필요로 하고 있는 經濟的, 社會的 背景을 살펴보고 우리가 이룩한 經濟發展過程에서의 勞使關係目標을 세워 본 후에 勞使關係法制 및 實狀을 分析하여 어떠한 部門에서 改革이 필요

1) Clark Kerr, John T. Dunlop, Frederick Harbison and Charles Myers, *Industrialism and Industrial Man*, Harvard University Press, 1960.

한지를 檢討해 보기로 한다. 먼저 利益問題를 둘러싼 勞使間의 團體交涉이 當事者主義란 原則을 最大限 살리면서 紛爭의 確率을 最小化할 수 있는 方案이 무엇인지를 摸索해 보고자 한다. 또한 現在와 같이 形式화된 勞使協議會를 活性化하고 常設不滿處理機構의 設置를 통한 權利仲裁制度의 可能性을 찾아본 후, 妥當性뿐만 아니라 實效性있는 勞使關係法 秩序確立을 위한 「비전」(vision)을 提示해 보고자 한다.

II. 勞使關係의 韓國의 背景

70年代는 韓國의 社會經濟發展過程에 있어 어려모로 特記할 만한 期間이었다. 그 중에서 특히 勞動市場側面에서의 중요한 몇가지를 생각해 보기로 하자.

첫째, 被雇傭者群의 급격한 增加를 들 수 있다. 1963年만 해도 非農家의 被雇傭者가 161萬名에 불과하던 것이 1979年에는 538萬名으로서 總就業者에 대한 構成比는 59%에서 67%로 上昇하여 産業社會에 있어서의 勞使關係의 重要性을 말해 주고 있다.

둘째, 70年代의 持續的 經濟成長과 그로 인한 雇傭機會의 創出은 顯在失業뿐만 아니라 많은 潛在失業 遊休勞動力까지도 生産部門에 吸收하였다. 後半期에 成長加速化現象은 部分的으로나마 人力供給의 不足을 느끼게 하였으며, 더 이상 韓國勞動市場이 無制限勞動供給의 經營者天國은 아니라는 점을 實證했다.

세째, 重化學工業에 대한 投資와 함께 産業構造가 高度化하여 高級人力에 대한 需要가 急増하는 한편 全般的 教育水準의 向上으로 인해 供給의 樣相이 質적으로 크게 변하게 되었다는 사실이다. 16人以上事業場의 總從業員中에 高卒以上 學力所持者의 比率이 1971년에는 35%였으나 1979년에는 41%까지 上昇하였다. 이것이 意味하는 바는 여러가지가 있겠으나 그중 가장 중요한 것은 더 이상 使用者가 從業員을 단순히 無識한 勞動者로 취급하고 勞動法規를 이간지거나 雇傭에 관련된 意思決定을 一方的으로 하여 결과만 通告하는 방식의 人力經營은 할 수 없다는 것을 意味한다.

네째로, 産業의 高度화와 아울러 企業이 大規模化되었다는 것이다. 16人未滿 雇傭人員을 가진 小規模業體數는 그 絕對數가 줄어드는 반면에, 200~999人 또는 1,000人以上을 雇傭하는 大規模業體數는 1973~79年 사이에 각각 2倍, 3倍로 增加했다. 100人미만의 從業員을 가진 小規模業體에서 企業主와 從業員과의 사이에 가질 수 있는 밀접한 人間關係를 大企業에서는 유지할 수가 없다. 뿐만 아니라 그 같은 大規模 造立工場의 生産系從業員은 이미 昇進의 可能性마저도 限定되어 있고보면 그

들 나름의 共同社會組織을 形成하게 마련이다. 그 이름을 勞動組合이라 부르든지, 단순히 親睦會라 부르든지간에 이들 組織을 통해서 經營意思를 傳達하지 않으면 企業의 運營이 不可能하게 되어 가는 것이다.

勞動市場與件의 變化 및 産業化의 물결과 더불어 일어나고 있는 價值體系의 변화로 인해 우리의 意識構造가 상당한 變貌을 하고 있다. 그 중요한 몇가지 要素를 본다면, 첫째, 近代의 規模의 事業場에서는 이 以上 家父長의 主從關係에 의한 組織의 運營이 不可能하게 되었고 勞使가 對等한 位置에서 契約을 체결함으로써 權限과 責任의 關係가 成立한다는 것이다. 흔히 있는 問題로 勞使가 對等하다고 하여 管理者와 被管理者間에 아무런 權限과 義務의 關係가 없이 同等한 줄로 착각하는 경우가 있다. 生來의인 支配와 被支配關係는 완전히 없어졌지만 契約에 의한 管理者와 被管理者의 區別은 社會組織의 機能上 必要不可缺한 것임을 末端生産職從業員까지도 이해하지 않으면 健全한 勞使關係의 近代化란 實現不可能한 것이다.

둘째, 教育 및 매스컴 등으로 인해 平等意識이 澎湃해 있는 것은 우리나라의 民主發展을 위해 매우 반가운 일이다. 그러나 그것의 機能的 上下權威關係를 무시하고 補償의 無條件同等을 요구하고 나올 때 合理的 社會의 動機誘發機能은 마비되고 말 것이다. 民主福祉社會가 指向하는 衡平의 概念은 成果에 比例한 分配를 補償의 基本原則으로 해야 할 것이다. 세째, 産業化와 더불어 우리에게 가장 큰 변화를 가져다 준 것은 급격한 都市化現象이다. 全勤勞者의 77%가 서울, 釜山, 大邱 등 大都市에 集中해 있다는 事實은 勤勞者問題가 곧 都市問題요, 都市問題가 바로 勤勞者問題라고 할 수 있게 되었다. 都市生活의 合理性이 무시될 때 都市生活로부터 오는 勤勞者의 不滿은 職場에 대한 不滿과 社會的 不安要因으로까지 飛躍할 可能性이 충분히 있다.

비록 勞動法과는 直接關聯이 없지만 都市의 住宅問題는 勞使關係의 樣想을 規定짓는 重要變數가 아닐 수 없다. 사실상 상당한 實質賃金의 上昇이 있었음에도 불구하고 勤勞者들의 不滿이 많았던 것은 그들의 賃金所得으로서의 “내집 마련”의 希望이 무너져 버렸기 때문이다. 그러므로 勞使關係의 正常化를 都市住宅問題 및 其他經濟政策과 分離해서 생각할 수는 없다. 인플레이와 社會的 不滿의 根源이었던 不動產投機는 社會的 淨化作業과 함께 經濟的 側面에서 다루어지겠지만, 지난날 勤勞者가 받은 印象은 다음과 같은 것이었다. 都市化, 産業化는 必然의으로 秩序維持와 國民全體를 위한 高次元의 自由와 福祉를 위해서 最小限度의 自由와 私有財產權의 制約까지도 甘受해야 하겠지만 그 制約을 얼마나 公平하게 適用해 왔는가에 대한 納得이 가야 할 것이란 점이다. 지난 高度成長期동안 國民에게 비춰진 「이

미지」는 輸出「드라이브」라는 大義名分 때문에 政府는 많은 惠澤을 相對的으로 强者인 企業에 供與하면서 相對的으로 弱者인 勤勞者의 團體交涉權과 團體行動權은 그 行使를 금지해 왔다. 이로 인해 勞使가 不平等한 대우를 받아 왔다는 데에 가장 큰 不滿이 內在해 있는 것이다. 더욱이 여러 形態의 金融支援을 받은 企業들이 그 상당부분을 不動產에 投資했다는 사실은 企業家들이 企業의 社會的責任을 지머렸다는 印象을 질게 하고 있다. 企業의 社會的 責任이라 해서 私有財産을 剝奪하라는 이야기도 아니고 利潤追求를 하지 않은 慈善事業家가 되라는 뜻도 아니다. 건전한 市場機能을 마비시키지 없이 適正水準의 利潤을 얻고 財貨와 用役을 社會에 供給하며 從業員의 人間다운 生活을 保障해 주는 線에서의 私有財産의 公的義務를 말한다 할 수 있다. 이러한 意識構造가 勞使關係의 背景으로 浮刻되어 있음을 認識할 때 비로소 올바른 韓國的 勞使關係觀의 定立이 가능한 것이다.

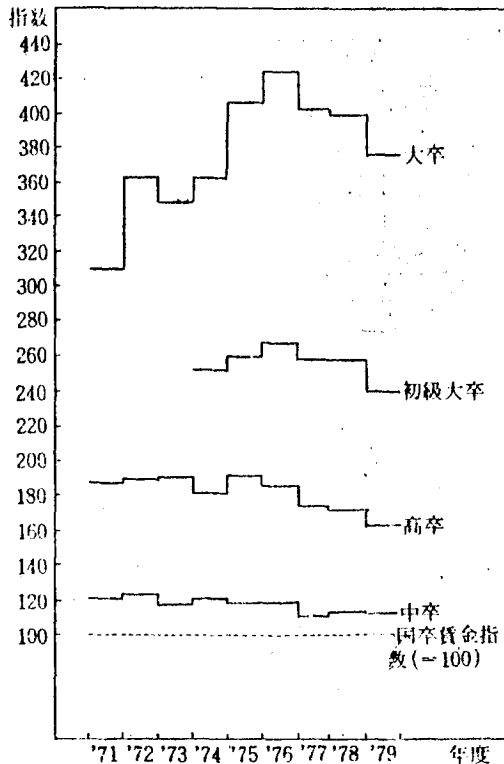
Ⅲ. 經濟成長과 果實의 分配

70年代에 성취한 經濟發展의 果實을 分配하는 데 있어서 團體行動權을 行使치 못하고 있던 관계로 勞動組合의 役割이 비록 微微한 것이었다고는 하더라도 70年代後半期에 들면서부터는 大卒者 및 技能職人力의 不足現象으로 인해 賃金浮上現象이 일어나기 시작했으며 이와 때를 같이하여 政府의 低賃金解消를 위한 강력한 介入들을 통해서²⁾ 상당한 實質賃金의 上昇이 記錄되었음을 否認할 수 없다.³⁾ 世界的인 不況과 만성적인 物價高가 지속되고 있는 이때에 그같은 實質賃金의 上昇이 얼마나 더 계속될 수 있을까 하는 것은 좀더 두고 봐야 할 일이겠으나 勞使間의 對話를 통한 當事者主義的 團體交涉은 이같은 어려운 시기를 극복하는 데 至大한 役割을 하지 않을 수 없을 것이다.

本節에서는 지난 10여년 동안의 經濟成長과 이 果實에 대한 分配側面을 검토하고 賃金を 둘러싼 雙面한 勞使間의 懸案問題를 勞動市場側面에서 검토하고자 한다. 지난 15年間의 韓國經濟成長은 世界 모든 開發途上國家들에게 하나의 模範이 되어 왔다. 4次에 걸친 5個年 計劃期間을 통해 實質 GNP는 1962년부터 1979년까지 年平均 9.3%씩이나 增加했다. 그러나 1人當 國民所得이 美弗로 236弗(1975年 물면가적)에서 816弗까지 增加했다는 것은 어디까지나 總量指標인 뿐, 그것이 經濟各部門에 특히 各階層別 勤勞者들에게 관고무 그 惠澤이 돌아갔는지는 나타내지 못

2) 後者の 效率性에 대해서는 의심할 여지가 다소 있음.

3) 金秀坤, 「賃金과 勞使關係」, 韓國開發研究院, 研究叢書 19, 1978, 第6章 參照.



〔圖一〕. 國卒對比 學歷別 賃金隔差 推移(全産業)

하고 있다.

所得分配에 관한 研究結果들을 보면 其他 開發途上國家들에 비해 우리나라의 그것이 衡平을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁴⁾

朱鶴中 博士의 研究結果에 의하면 韓國의 所得分配係數(「지니」係數)는 1965年과 1970年 사이에 0.3439로부터 0.3322로 改善되었다가 1976년에는 0.3908로 더욱 惡化되었다.⁵⁾

보다 最近의 資料에 의하면⁶⁾ 上位 20%의 所得者가 總國民所得中 차지하는 比率은 1965年의 41.8%로부터 1978년에는 46.7%로 上昇했는데 하면 下位 40%의 사람들이 차지한 所得의 比率은 1965년에 12.2%이던 것이 1970년에는 19.6%로 上昇했다가 1978년에는 다시 15.5%로 下落해 버렸다. 이같이 60年代 後半期 동안의

4) 韓國開發研究院, 「長期經濟社會發展 1977~91年」, 第14章 參照.

5) 朱鶴中, 「階層別 所得分布의 推計와 變動要因」, 『韓國開發研究』, 創刊號, 1979. 3. pp. 22~43.

6) Sang Mok Suh, "Dilemmas in Developing Social Security Program for Korea," paper for the "Ethical Dilemmas of Development," Seminar, July 15~17, Colombo, Sri Lanka, 1980.

下位層 所得分配狀態의 改善은 勞動集約的 輸出產業의 發達에 수반된 非農分野의 失業減少에 주로 기인한다. 그러나 70年代에 들어와서 所得分配狀態가 惡化된 것은 70年代에 이룩한 高度成長과 이에 따른 產業構造의 變動 및 企業集中現象, 그리고 產業構造의 高度化로 인해 나타난 高級人力의 需要增大가 가져온 賃金隔差의 深化등에 基因한다.

〔圖一〕에서 보는 바와 같이 學歷別 賃金隔差는 大卒者爭奪戰이 심했던 1976年이 絶頂으로 當時 國卒者의 月給與額을 100으로 했을 때 大卒者 및 初大卒者의 月給與는 각각 420과 270에 달했다. 이 같은 隔差가 그후 다소 줄어드는 추세이기는 하지만 中卒 및 國卒이 차지하는 生産職從業員들의 相對的, 賃金水準은 좀체로 上昇하기 힘들었다.

高級人力의 경우는 需要의 增大로 인해 賃金浮上現象이 일어났지만 低級生産職人力에 대한 需要는 產業構造의 性質上 쉽게 增加하지는 않으므로 賃金上昇이 급격할 수 없고, 따라서 學歷間 賃金隔差는 쉽게 해소될 조짐을 보여주지 않고 있다. 隔差解消을 政策의으로 強要한다 해서 이루어지는 것은 결코 아니다. 下厚上薄이란 「슬로진」도 좋지만 大卒賃金を 生産職수준 가까이로 끌어내리려는 意圖가 아닐진데 生産職賃金を 向上시키기 위해서는 역시 生産職從業員의 勞動組合活動을 可能케 하는 것이 그 捷徑이 된다고 하겠다.

그러면 經濟發展의 成果가 賃金이라는 形態로 被傭者들에게 어떻게 補償되어 왔던가를 살펴보기로 하자.

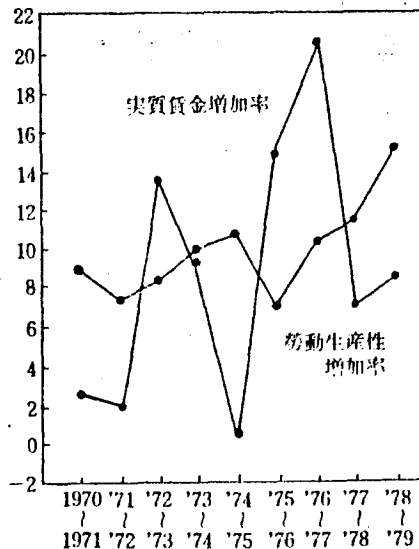
우선 〈表一〉을 보면 鑛工業部門의 名目賃金은 1970年 以來 每年 平均 26.5%씩 上昇해 왔는 바 이를 前後期로 對別하면 1970~1975年間에는 21.9%씩 上昇하던것이 好況을 누린 1975~79年間에는 年平均 31.1%씩 上昇하였다. 그 原因은 高級人力過大需要로 인한 賃金浮上現象 때문이었다는 것은 前述하였지만 이같은 名目賃金의 上昇에도 불구하고 年平均 15.1%의 인플레이션은 賃金所得의 상당분을 蝕食하고 말았다. 그러나 全都市消費者物價指數를 除한 實質賃金を 본다면 年平均 8.9%의 增加를 보였으므로 보아 鑛工業部門의 勤勞者들은 經濟成長의 實質的 惠택을 받아 왔다는 結論을 얻을 수가 있다.

그렇다면 왜 勞動組合은 低賃金이라고 不平을 하는가? 勞動組合의 一次的 目的이 무엇이나고 질문을 받았을 때 A.F.L.의 創始者인 Samuel Gompers는 다음과 같이 대답했다. 「좀더 달라는 거요」, 「第二의 目的?」하고 묻자, 그는 또 말하기를, 「좀더 달라는 거요」, 「第三의 目的은?」, 「역시 좀더」라고 답했다 한다. 이것은 비단 勞組뿐 아니라 모든 人間에게 共通된 心理일 것이다.

〈表-1〉 鑛工業部門의 賃金, 勞動生産性, 單位勞動費用 및 物價對 前年度 增加率推移
(단위: %)

	名目賃金	實質賃金	勞動生産性	單位勞動費用	消費者物價 (全都市)
1971	16.0	2.2	8.9	7.1	13.4
1972	13.5	1.7	7.7	5.8	11.7
1973	17.6	13.9	8.3	9.3	3.2
1974	35.6	9.1	10.1	25.5	24.2
1975	26.8	1.2	11.0	15.8	25.3
1976	33.2	15.6	6.8	26.4	15.3
1977	33.2	20.9	10.2	23.0	10.1
1978	34.0	7.2	11.5	22.5	14.4
1979	28.5	8.6	15.5	13.0	18.3
平均					
1970~79	26.5	8.9	10.0	16.5	15.1
1970~75	21.9	5.6	9.2	12.7	15.6
1975~79	31.1	10.7	11.0	20.1	16.7

資料: 勞動部, 『每月勞動統計調查報告書』, 1979, 10月~12月, pp. 132~133; 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1980, p. 246에서 作成.



〔圖-2〕 鑛工業實質賃金 및 勞動生産性增加率 比較

그러나 또 한가지 近因으로 70年代 後半에 일어난 不動産投機를 指摘하지 않을 수 없다. 즉, 不動産投機로 인해 定額俸給者들의 내집 마련이 어려워지게 되자 이로 인한 心理的 壓迫感和 相對的 剝奪感이 勤勞者들의 不滿을 高潮시켰다는 사실은 이미 前章에서 설명하였다. 이와 같이 勞動市場 外的條件으로 인해서도 賃金에 대한 不滿이 惹起될 수 있다는 事實을 政策樹立家들은 특히 留意하여야 할 것이다.

흔히提起되는 質問은 이 같은 實質賃金增加率이 너무 높은 것이 아니냐는 것이다. 經濟的 效率性이란 觀點에서 본다면 肯定的으로 答할 수 있다.

自由競爭的 勞動市場에 있어서 使用者는 實質賃金이 限界勞動生産性과 일치할때 까지 계속 雇傭을 增加하는 것이 원칙이다.

여기에서 1970年度 賃金이 實質賃金과 限界勞動生産性이 일치하는 水準에서 出發했다고 가정하고 1970~79年 사이가 賃金과 雇傭이 다 함께 限界法則에 의해서 適應할 충분한 期間이었다고 가정하면 <表—1>에서 얻은 바는 바로 限界勞動生産說이 豫測한 내로의 結果가 아닌가 생각한다. 왜냐하면 勞動生産性的 增加率과 實質賃金の 增加率이 각각 10%와 9%로 상당히 가깝게 접근하고 있기 때문이다. (圖—2 參照). 그러나 企業家側에서는 名目賃金の 急上昇이 單位勞動費用의 上昇을 가지고 商品의 國際競爭力을 弱화시킨다는 우려를 表明하고 있다. <表—2>는 1978, 1979年 및 1980年의 巨視的 經濟指標들이다. 實質 GNP는 下落하고 失業率은 上昇하며 物價는 여전히 上昇勢에 있다. 이 상태는 職場을 잃을지도 모른다는 위험과 함께 生活水準도 向上되지 못했다는 二重苦를 하는 것이다. 實質賃金은 下落한 반면 使用者側으로부터 單位勞動費用을 節減하기 위하여 名目賃金上昇을 抑制하고 勞動生産性을 提高하는 方向으로 政策을 誘導하고 있다. 그러나 그러한 政策은 勤勞者와 그들을 代表하는 勞動組合의 支持를 얻지 못하면 實效를 거두기가 힘들다. 만약 韓國의 團體交涉이 과거와 같이 흔들리게 된다면 勞使間의 合意에 의해서 비로소 成就할 수 있는 그러한 協助를 얻을 수가 없을 것이다. 生産性을 提高하는 것은 결국 個別事業場이건만 거기서 勞使間의 참된 協助가 이루어지지 않고 一方의 힘에 의해서 形式的 秩序가 유지된다고 한다면 勤勞者의 生産性提高가 이룰 수 없을 뿐 아니라 마지막에는 蓄積된 不滿으로 인해 罷業이나 怠業이 불가피할 것이다. 이러한 위험을 最小化할 수 있는 方案이 바로 勞動組合組織을 통한 說得과 交涉을 통해 얻어낼 수 있는 勞使協助인 것이다.

<表—2>

綜 合 指 標 推 移

(單位: %)

	1978	1979	1980
實 質 GNP	11.6	7.1	-5.7 ^p
消 費 者 物 價	16.4	21.2	34.6
名 目 賃 金 ¹⁾	34.0	28.5	23.5 ²⁾
實 質 賃 金 ¹⁾	17.1	8.6	-3.2 ²⁾
勞 動 生 產 性	11.5	15.5	9.7 ³⁾
失 業 率	3.2	3.8	4.6 ³⁾

註: 1) 鎭業 및 製造業賃金 2) 10月末까지 前年同期對比 3) 3/4分期

資料: 韓國銀行, 「統計月報」, 1980. 12. 勞動部, 매월노동통계조사보고서, 1980. 10.

〈表-3〉

年度別勞組의組織動向

(단위: 個, 千名, %)

	勞 動 組 合			組合員數 (A)	被傭者數 ¹⁾ (B)	組 織 率 (A/B)
	産別勞組	支 部	分 會			
1963	15	313	1,820	224	1,610	13.9
1965	16	356	2,205	294	1,862	15.8
1970	16	418	3,080	469	2,968	15.8
1971	17	437	3,022	494	3,195	15.5
1972	17	432	2,957	505	3,342	15.1
1973	17	415	2,891	531	3,393	15.6
1974	17	428	3,267	642	3,679	17.5
1975	17	483	3,450	712	4,000	17.8
1976	17	511	3,730	823	4,384	18.8
1977	17	537	4,046	916	4,747	19.3
1978	17	552	4,304	1,017	5,169	19.7
1979	17	553	4,392	1,101	5,379	20.5
1971~79 年間平均 增加率 (%)		(1.2)		(10.0)		(6.9)

註: 1) 여기서 被傭者란 『經濟活動 人口年報』의 非農家部門의 常用傭, 臨時傭, 日傭를 합한 숫자임.

資料: 韓國勞總, 『各年度 事業報告』.

經濟企劃院, 『經濟活動 人口年報』, 1976, 1979.

IV. 勞動組合과 團體交渉

우리 나라 勞動組合은 17個 産業別로 構成되어 있으며 이들을 聯合하는 韓國勞總이 있다. 〈表 3〉에서 보는 바와 같이 1963년에는 불과 22萬4千명이던 組合員數가 1979년에는 110萬에 이르렀다. 또한 組織이 가능한 被雇傭者에 대한 組織率로 보면 同期間에 13.9%에서 20.5%까지 上昇하였다. 이는 71年 以來 總被傭者數가 年平均 6.9% 增加한 데 비해서 組合員數는 그보다 높은 年平均 10%씩 增加한 때문이다. 또한 이 같은 組織率의 增加가 새로운 事業場의 組織化보다는 이미 組織된 事業場의 雇傭機會增加로 인한 것임을 支部數의 增加率對 被傭者數 增加率로써 쉽게 알 수 있다.

事業場에 대한 組織現況을 보면 〈表 4〉와 같다. 1973年 10人以上 雇傭한 總事業體數는 26,870個이었던 바 14.3%인 3,852個의 事業場은 勞組가 結成되어 있었다. 이 事業體 組織率이 1976년에는 18.5%까지 上昇하다가 1979년에는 오히려 13.7%로 下落하였다. 規模別로 보면 大企業體는 中小企業體에 비해 항상 組織率이 높은 것

〈表-4〉

事業體規模別 組合員 組織動向

(단위: 명, %)

	雇 傭 人 數				
	16人未滿	16~199人	200~999人	1,000人以上	計
〈1973〉					
總事業體數	13,415	12,209	1,106	110	26,870
組織된 事業體數	119	3,278	377	78	3,852
事業體組織率	0.9	26.9	34.1	55.7	14.3
組合員數	1,959	188,324	103,361	226,183	519,827
〈1976〉					
總事業體數	6,262	14,227	1,669	231	22,389
組織된 事業體數	225	3,060	695	169	4,149
事業體組織率	3.6	21.5	41.6	73.2	18.5
組合員數	3,066	165,405	259,082	395,577	823,130
〈1979〉					
總事業體數	10,749	23,815	2,358	399	37,261
組織된 事業體數	946	3,130	835	195	5,106
事業體組織率	8.8	13.1	35.4	57.5	13.7
組合員數	7,785	203,928	314,798	574,862	1,101,373

註: 總事業體數는 10人 이상 事業體임

資料: 勞働部, 『事業體勞働實態調査報告書』.

韓國勞働組合總聯盟, 『事業報告』.

이 사실이나 時系列主으로 事業場 組織率이 規模에 따라서 그다지 큰 변화를 보이지 않는다. 이것으로 파서도 前述한 바와 같이 被傭者 組織率의 上昇은 既存業體의 雇傭增加에 基因한 것이며 새로운 事業場을 組織化한 결과라고는 할 수 없다. 그러므로 勞働三權中 團結權은 留保되지는 않았지만 그 團結權이 效果적으로 行使되었던가에 대해서는 多少 의심할 여지가 있다. 不當勞働行爲摘發 事實중 간혹 勞組結成防害事件이 報告되고 있음은 이를 實證해 주는 것이라 하겠다.

또한 組合員數를 위주로 해서 보았을 때에도 總組合員의 절반이 1,000名 以上을 雇傭하는 大企業에 雇傭되어 있고, 約 30%만이 中小規模業體에 雇傭되어 있다는 사실을 알 수 있으며, 여기에 組織率이 가장 낮다는 사실과 함께 賃金이나 其他 勤勞條件에 있어서도 脆弱地帶가 되어 있다는 事實은 勞働市場의 二重構造의 性格을 잘 反映해 주고 있어 確立적인 것 보다는 差等的 勞働政策이 勞働市場構造에 따라 달리 적용되어야 한다는 理論을 뒷받침해 주는 것이다.

1971年 12月 27日에 公布된 國家保衛에 關한 特別措置法의 第9條1項에 의해서 勤勞者의 團體交涉權과 團體行動權의 行事は 主務官廳의 調整을 받아야 할 수 있게 되어 있다. 따라서 1972年부터 勞働爭議調整法은 施行이 中止되고 勞働部 例規

〈表-5〉

團體交涉調整決定実績

(단위: 件)

	計	勞使合意	調整合意	職權調整
1972	452	401	—	51
1973	566	561	—	5
1974	942	883	—	59
1975	1,139	1,092	—	47
1976	1,448	958	423	67
1977	2,042	1,306	573	163
1978	2,131	1,488	544	99
1979. 11月	2,038	1,508	462	68

第169號에 依據하여 團體交涉을 調整하여 處理하고 있다. 調整方法은 勞使合意 調整合意, 職權調整의 세가지로 分類되고 있으나 各段階別 機能이 實제에 있어서는 言語의 表現처럼 명확하게 區分되지 못하고 있다.

勞使間의 團體交涉에 있어서 當事者主義를 實行한다는 見地에서 본다면 團體交涉權의 行사까지 “미리 主務官廳에 調整을 申請하여야” 한다는 것은 表現에 矛盾이 있다. 왜냐하면 當事者間에 合意가 잘 이루어졌을 때, 그 以上 바람직한 것은 없는, 政府에서는 介入할 필요조차 없는 것이기 때문이다. 다만 當事者끼리 원만한 合意를 보지 못했을 경우에 政府나 第三者가 斡旋, 調停, 또는 仲裁를 하게 하는 것이 필요한 일이고 이는 既存 爭議法에 規定되어 있는 바와 같다. 따라서 實際運營에 있어서는 大部分 勞使協約은 當事者끼리 締結한 후에 例規節次의 履行을 위해 主務官廳에 事後的으로 調整을 申請하고 있는 것이다. 따라서 主務官廳은 勞使間의 自律的 解決을 勸奨하고 있으며, 未合意 當事者에게만 介入하여 調整하고 있는 現實이다.

〈表 5〉에 의하면 團體交涉調整 決定件數가 1972년에 452件으로부터 每年 급격히 增加하여 1979년에는 2,038件에 이른다. “勞使合意”를 當事者끼리 合意에 到達한 것으로 간주한다면 調整合意는 主務官廳에 의한 것이라 생각되나, 이것이 爭議調整法上의 調停과 어떤 明確한 區分이 可能한 것인지에 대해서는 이렇나 한 실명이 없다.

또한 職權調整도 상당件數에 이르거니와 그 強制的 效力性에 비추어 보아 強制的 仲裁(compulsory arbitration)와도 같은 效力을 가졌다고 하겠다. 이미 우리에게 親熟해져 있는 斡旋, 調停, 仲裁 및 緊急調整이라는 節次가 있음에도 불구하고 不明確한 調整合意라든가 職權調整과 같은 表現을 함으로써 言語上의 混同을 가지는 필요는 없겠다. 필요하다면 法的인 再整備를 통해서 勞使關係의 모든 法的節次

〈表-6〉

發生事由別勞使紛糾實績

(단위: 件)

	總發生 件 數	發 生 事 由						
		賃金關係	勤勞關係	解雇關係	不當勞動 關係	協約規 約 履 行	協約規 約 履 行	其 他
1970. 9. 1~71. 8. 31	1,656	1,014	137	182	96	98	—	129
1971. 9. 1~72. 8. 31	346	171	59	38	41	33	—	4
1972. 9. 1~73. 8. 31	367	100	81	63	95	18	—	10
1973. 9. 1~74. 8. 31	655	361	41	51	46	59	—	97
1975. 1. 1~75. 12. 31	133	64	4	11	18	—	7	29
1976. 1. 1~76. 12. 31	110	68	—	—	8	—	3	—

註: 資料出處의 集計方式의 差異로 1974. 9. 1~1974. 12. 31까지의 勞使紛糾實績은 위의 表에
서 漏落되었음.

資料: 韓國經營者協會, 『事業報告書』, 1975, 1976.

를 産業化過程의 時代的 要求에 맞도록 制定하여야 할 것이다.

〈表-6〉에서 나타난 紛糾件數를 보면 1970年 9月 1일부터 1971年 8月 31日, 즉 保衛法 以前의 一年間에 있어서는 總發生件數가 1,656件이었다.

그리고 發生事由別로 보았을 때 總紛糾件數의 61.2%는 賃金과 관련된 것이었다. 保衛法에 의해서 團體交涉權과 行動權의 行使가 制約을 받자 紛糾件數는 350件 水準으로 내려갔으며, 1971~73年기간 동안의 事由別 紛糾를 보면 非賃金要因, 즉 勤勞關係, 解雇, 不當勞動行爲, 協約履行行爲의 比重이 높아졌다.

比較的 好況이었다고 할 수 있는 1973年 9月 1일부터 1974年 8月 31日까지의 期間(오일 쇼크의 餘波가 아직 우리나라 經濟에 미치지 않았던 期間)에는 總 655件의 紛糾가 일어났으며 역시 賃金과 관련해서 일어난 紛糾가 거의 55.1%를 차지하였다.

資料의 蒐集上 1974年 9月~12月의 것은 알 수 없으나 「오일쇼크」로 인한 不況이 그 밑바닥을 깔고 있었던 1975年 1월부터 12月末까지의 1年間은 紛糾件數가 133件으로 줄었고, 操業短縮 및 休廢業과 관련된 紛糾가 그중 7件이나 있었다.

〈表-7〉은 勞使紛糾實態를 먼저보다 좀더 상세히 分類한 것이다. 75年과 76年은 되풀이되어 總件數는 각각 133件, 110件으로 前表와 마찬가지로 原因別 分類가 다르다. 이 表에서 알 수 있는 것은 紛糾의 原因은 賃金과 關聯된 것이 絕對多數이지만 특히 滯拂賃金으로 인한 紛糾가 每年 20~30件씩 있었고, 특히 不況이 심한 1980年에는 68件에 달했던 것이다. 또한 看過할 수 없는 事實은 1980年 總勞使紛糾件數가 206件에 달했다는 것이다.

이같이 갑작스레 紛糾가 增加한 것은 1979年 10月 26日 事件 以後에 몰아친 政治發展과 그로 인한 勞動政策의 空白때문이있음은 누구나 是認할 수 있다.

〈表-7〉

發生事由別 勞使紛糾實績

(단위: 件)

		1975	1976	1977	1978	1979	1980
勞使對立狀態 事前調整解決 集團紛糾發生		434	322	396	421	519	—
		301	212	300	319	414	—
		133	110	96	102	105	206
原因別	賃金引上	42	31	36	44	31	58
	賃金滯拂	22	37	30	28	36	68
	休業業操業短縮	7	8	4	3	5	7
	勞組活動妨害	19	8	6	3	3	18
	不當處遇	10	12	7	9	7	16
	解雇	10	3	4	1	6	15
	其他	23	11	9	14	17	24
類型別	作業拒否	52	40	58	58	60	76
	籠城	39	43	30	26	43	100
	食事拒否(示威)	1	15	5	3	2	5
	其他(集團陣情)	41	12	3	15	—	25
勞組有別	勞組 있음	66	56	65	42	52	—
	勞組 없음	67	54	31	60	53	—

資料: 勞動部.

24件에 해당하는 其他 原因이 어떤 것인지는 資料上에 나타나 있지 않지만 그 동안에 겪었던 紛爭들의 內容을 回顧해 보면 未來雇傭條件을 결정하기 위한 새로운 團體交涉過程에서 일어났다고 보다는 滯拂賃金과 같이 이미 締結된 契約의 不履行이라든가, 勞動組合 內部로부터의 派閥싸움에 起因한 바가 컸을 것이다.

Arthur M. Ross 에 의하면 “勞動組合이란 經濟環境 속에서 活動하는 政治的組織”이라고 한다. 組織運營上에 있어서 찬성과 반대의 엇갈림이 있게 마련이지만, 그것을 自律的으로 運營하지 못함으로 해서 産業民主主義의 기틀이 잡히지 못하고 있었다는 것이 80년동안 들어온 一般 輿論이었던 것 같다.

以上에서 본 바와 같이 保衛法에 의해 團體行動權의 行사가 制止되었음에도 불구하고 事實上의 勞使紛糾는 계속 存在해 있었다. 勞使紛糾가 과연 어떤 行動을 말하느냐에 대해서는 一律的으로 답할 수는 없다. 現代造船所의 1974年 11月 亂動事件⁷⁾ YH 事件 또는 舍北亂動⁸⁾과 같은 事件도 이에 속할 것이요 때로는 「벡타이 풀기」示威나 「리본」을 다는 示威와 같이 無言의 行動으로 나타나는 것도 있다. 위 表에 의하면 紛糾類型別로 作業拒否가 半數 以上이고 籠城이 그 다음을 차지

7) Arthur M. Ross, *Trade Union Nage Policy*, Los Angeles: University of California Press, 1948.

8) 朝鮮日報, 1974年 9月 21日字 參照.

9) 朝鮮日報, 1980年 4月 24, 25日字 參照.

한다.

이 중에는 直接 生産에 支障을 초래하는 것도 있을 것이며, 生産을 直接 阻害하는 않지만 間接的으로 經營陣에 心理的 압박을 加함으로써 團體交涉을 통해 얻지 못한 것을 獲得하려는 行爲도 있다. 결국 正當한 團體行動을 制約함으로써, 오히려 不法적이고 豫測不可能한 行動을 통해 不滿을 吐露케 하고 變態的으로 要求條件을 貫徹케 하는 動機를 提供하였던 셈이 되었다.

南北間에 緊張狀態와 이로 인한 不安要因이 주위에 도사리고 있는 한 순수한 經濟的 動機에 의한 團體行動이었다 하더라도 政治的 目的을 위해서 잘못 利用될 可能性이나, 이를 北傀가 惡宣傳하여 民主的 勞使關係下에서의 正當한 罷業行爲를 마치 反政府行爲인 것처럼 誤導한 可能性도 상당히 있다. 그렇다고 해서 無條件 모든 團體行動을 規制해 버리고 보면 勤勞者의 正當한 要求條件을 合法的 過程을 통해서 貫徹할 수 있게 하는 安全「발표」가 없게 된다. 勞使紛爭의 原因이 무엇인가에 따라 적절한 解決의 通路를 열어 줌으로써 不滿을 陽性化하고 適期에 풀어주는 것이 長期的 眼目으로 보아 賢명한 處事라 믿어진다.

크게 勞使紛糾를 세가지 原因別로 區分할 수 있다. 첫째는 組合組織內의 權力競爭으로부터 派生되는 勞使紛爭이다(inter-union rivalry dispute). 건전한 自律的 勞動組合運動은 使用者로부터 흔히 있을 수 있는 買收作戰에 넘어가지 않으려면 産業平和를 維持하도록 노력해야 하며 政府로부터 지나친 干섭을 받지도 않아야 할 것이다. 그렇지 못했을 경우에 勞組는 企業과 政府의 御用機關化했다는 批判을 면치 못할 것이며, 過去에 一部 勤勞者들의 그같은 認識이 澎湃함으로써 勞組運營의 正常化를 期할 수 없었다. 勞組에 대한 勤勞者의 不信感이 增大될수록 外部勢力이 浸透할 虛點이 많아지고, 勞總의 既成指導層이 組合員의 不滿을 解消해 주지 못할수록 外部勢力에 依存하려는 組合員數가 增加하기 마련이다.

政府는 왜 勤勞者들이 既成勞組幹部를 不信하고 있는지, 그리고 勞組의 指導層이 團體交涉權과 行動權을 規制받음으로 인해 過去에 指導力을 效果的으로 行事할 수 없었다는 點들을 감안하여 모든 虛點을 源泉의으로 除去하는 적절한 對策을 세워야 할 것이다.

둘째 類型的 紛爭은 賃金및 勤勞條件에 관한 새로운 契約을 締結하기 위하여 勞使가 團體交涉을 하는 過程에서 合意에 到達하지 못함으로써 일어나는 紛爭으로서 다음 說明한 紛爭과 區別하기 위해서 利益紛爭(interest dispute)이라고 한다. 利益紛爭을 未然에 防止하는 方法으로서는 물론 現在의 調整合意, 職權調整方法이 있으나 爭議調整法下에서라면 斡旋, 調停, 仲成 및 緊急調整節次가 바로 그것이다.

우리나라 特有의 事情을 감안한 새로운 形態인 利益仲裁制度를 第V節에서 논하기로 한다.

세계 類型은 既存의 勤勞契約의 履行이나 契約文句의 解釋 및 執行過程에서 일어나는 모든 紛爭인데 權利紛爭(rights dispute)이라고 한다. 先進國에서는 이것이 普通 不滿處理機構(grievance procedure)를 통해서 解決된다. 그러나 불행히도 우리나라의 產業關係에 있어서는 이 制度의 發展이 거의 없었다. 協約書의 解釋을 위해서 勞動裁判所 制度和 같은 것을 提唱하는 사람도 없지 않다. 그것이 考慮의 對象이 되는 물론이나, 勞使關係는 法的問題이기 以前에 組織體內部的 人力經營上の 問題이므로 團體協約에 明文化되지 않은 事項이라도 實行에 關聯된 것이라면 組織體內에서 解決하기 위한 制度的 裝置로서 不滿處理機關의 設置, 運營이 필요하다. 이에 관해서는 第Ⅶ節에서 논하기로 한다.

V. 當事者主義와 利益仲裁制度

團體交渉이란 勞使間의 利害相反事項을 놓고 서로 讓步와 妥協의 過程을 통해서 當事者끼리 合意에 到達하는 것이다. 勞使는 서로가 없어서 안될 相互依存關係에 있으면서 果實의 分配에 있어서는 利害가 相反하기 때문에 可及의 第三者의 介入 없이 當事者끼리 協商하는 것이 가장 理想的이다. 既存仲裁制度가 勞使問題의 平和的 解決을 못 가져 온 가장 큰 理由는 政府의 介入을 期待한 나머지 當事者끼리는 애초부터 實質的交涉(bargaining)을 하지 않기 때문이다. 美國의 Taff-Hartley 法下에서의 緊急調整節次가 그러했고 英國의 制度도 마찬가지이다. 오히려 西獨과 같은 곳에서는 勞使交渉이 停頓狀態(deadlock)에 달했을 때 當事者끼리 解決한다는 이외에 政府가 干涉할 것인지의 여부에 대해 아무런 明文化된 句節이 없음으로 인해 政府의 介入期待를 없애버리고 있는 것이다. 「新婚夫婦가 兩父母로부터 멀리 떨어져 있을수록 의가 좋다」는 옛말과도 통하는 原理이다. 當事者主義가 중요한 것이 바로 이 때문이다. 政府가 介入을 最小化함으로써 勤勞者는 自己들이 經營者와 共同으로 意思決定에 참여했다는 보람과 滿足을 느끼게 되고 훗날 政府가 使用者便愛를 했다는니 하는 불평의 씨를 없앨 수 있다.

韓國勞總이 1977年과 1979年에 調査한 團體協約 內容을 살펴보면 우리나라 團體交渉의 實態를 잘 파악할 수 있다. <表 8>은 協約文書에 明示되어 있는 勞使間の 合意事項들인 바 놀랍게도 賃金條項이 명확히 規定된 것이 1977年에 32.4%, 1979年에 47.3%밖에 되지 않는다. 賃金에 대한 合意가 없었을 리가 없지만 이렇게 적

〈表-8〉

團體協約分析內容

(1977年: 170個 標本業體)
(1979年: 184個 標本業體)

內 容	1977		1979		비 고
	業 體 數	%	業 體 數	%	
唯一交渉團體認定	167	98.2	179	97.3	
勤務時間中組合活動	144	84.7	72	39.1	
勞動組合專任을 認定	142	83.5	153	83.1	
組合費控除便宜提供	153	90.0	153	83.1	
適當勤務時間	150	88.2	161	95.1	
休憩時間	81	47.6	113	61.4	
年少勤勞者의 勤務時間	27	15.9	44	23.9	
年間有給休日	94	55.3	180	97.9	
常直勤務時의 代休	40	23.5			
賃金條項이 명확히 規定	55	32.4	87	47.3	
基準外賃金	91	53.5	91	49.5	
賃金의 物價「슬라이드」制	25	14.7	35	19.0	
年間期末手當	133	78.2	139	75.5	
賃金支給日	128	75.3	139	75.5	
退職金制度	115	67.6	130	70.6	
休職期間	103	60.6	116	71.2	
解雇時의 協議有無	80	47.1	25	14.1	
安全管理委員會構成	19	11.2	27	14.7	
健康診斷實施	110	64.7	140	76.1	
職業訓練	6	3.5	25	13.6	
厚生實施	103	60.6	112	60.9	
給食費支給	78	45.9	97	52.7	
業種別 作業基準量	5	2.9	15	8.2	
作業用具의 支給與否	66	38.8	53	28.8	
療養補償	100	58.8	168	91.3	
休業補償	103	60.6	153	83.2	
障害補償	125	73.5	112	60.9	
勞使協議會構成	146	85.9	164	89.1	
勞使協議事項	38	22.4	82	44.9	
合意事項處理	113	66.5	39	21.2	
不和業務의 種類(爭議中)	115	67.6	127	69.0	
爭議中의 身分保障	60	35.3	87	47.3	

資料: 韓國勞總, 『團體協約內容調查報告書』, 1977, 1979.

은 수의 協約만이 賃金句節을 明示하고 있다는 事實은 그 理由如何를 막론하고 아직도 團體協約이란 것이 形式的인 테두리를 벗어나지 못했다는 인상을 주고 있다.

그와 반면에 適當勞動時間을 規定한 協約은 1977년에 88.2%, 1979년에 95.1%이며 唯一交渉團體를 認定하게 한 「삼」制度 明示가 98.2%, 97.3%로 가장 높다.

超過勤務補償이나 不滿處理機構設置에 관한 規定 같은 것은 없으면서 「작」制度에 관해서만은 그 같이도 철저한 協約書 明文化를 한 것을 보면 勞組의 役割이 組合員의 福祉向上보다는 勞組自體의 組織力強化, 특히 競爭의 勞組의 排除를 위해 얼마나 神經을 써 왔는지를 알 수 있다.

同表에서 볼 수 있듯이 全般的으로 勤勞條件에 대한 明示가 부족하다. 그 根本理由는 아마도 勤勞基準法이 團體交渉으로는 얻어낼 수 없는 정도의 높은 水準의 條件을 使用者에게 義務化했기 때문에 구태여 團體協約上 明文化할 필요가 없었기 때문이겠다. 그동안 團體行動權의 制約으로 인해 利益分野에 있어서 勤勞基準法이 水準以上으로 勞動組合이 특히 使用者로부터 더 얻어낸 것이라곤 별로 없었다. 그러나 非組織勤勞者들의 勤勞條件에 비해 최소한 勤勞基準法이 明示한 水準까지나마 그 規定을 使用者로 하여금 履行케 하는데는 組織된 勤勞者들이 勞組의 惠澤을 보아 온 것은 否認할 수 없을 것이다.

□ 當事者交渉의 土着化를 위한 建議

이러한 現實을 감안하여 正常的인 勞使團體協約을 成就하기 위하여 다음과 같은 事項을 制度化하여야 할 것이다.

1) 善意的 團體交渉을 啓蒙, 獎勵하고 「할테면 하고 말테면 말라」(take it or leave it)式的 不誠實한 態度는 不當勞動行爲로 간주하여 政府가 介入할 것.

2) 團體交渉法이 전혀 開發되지 않고 妥協을 生活化하지 못한 우리 社會이므로 이것을 習得케 하기 위하여 現存協約의 終了日 90日前에 勞組側은 書面으로 新交渉意圖를 使用者 및 政府에 通告할 것. 그래서 새로운 團體交渉을 現契約滿了前에 完了하도록 함. 上記通告日로부터 30일이 경과했음에도 불구하고 아무런 團體交渉의 進展이 없을 때에는 政府는 私設專門調停師에게 協助를 要請하도록 當事者를 중용함(政府官吏가 直接 調停作業에 關與하는 것은 可及의 非함).

專門調停師의 役割 :

- ① 交渉日時와 場所를 정하고 勞使雙方을 참석케 유도함.
- ② 當事者를 討議에 유도.
- ③ 當事者들의 固定된 立場을 유동적으로 유인.
- ④ 當事者間에 「메시지」를 交換시켜서 흥정이 되도록 中間役割을 함.

3) 勞組는 協約書를 分會 또는 組合員의 승인을 받게 함. 이것은 勞組代表者로 하여금 責任지고 團體交渉에 임하도록 하는 方法임.

① 團體協約書는 使用者만 구속하는 것이 아니라 組合員의 行動까지도 同時に 구속을 한다는 契約原則을 알게 함.

② 勞組간부의 御用化를 防止한 것.

4) 團體契約期間을 三年以內로 고칠 것. 가능한 한 分散해서 어느 한 해에 集中的으로 協約이 만기되지 않게 行政적으로 조정한 것.

위에서 말한 節次에 의하여 協商이 이루어지면 그것이 가장 所望스러운 團體協約이다. 그러나 90일이 지나 現契約이 滿了할 때까지 새로운 協約이 이루어지지 못할 경우 社會的, 政治的, 軍事的 與件만 허락한다면 團體行動權을 行使할 수 있게 내미려 두는 것이 當事者主義라는 立場에서 볼 때 가장 理想的인 것이다. 왜냐하면 恊停(協商)이 可能하려면 사는 사람은 사지 않을 權利를 파는 사람은 팔지 않을 權利를 行使할 수 있어야 원만한 契約이 成立할 수 있기 때문이다.

그러므로 ① 團體行動權의 制限을 받는 동안 罷業權 行使는 制限받으면서도 ② 마치 基本權을 行使할 수 있었을 경우에 準한 만한 團體交涉을 통한 妥協의 「인센티브」가 있으며, ③ 賃金 및 勤勞條件의 결정에 政府의 介入을 最小化할 수 있는 代案을 찾은 것이 바로 여기 설명한 利益仲裁制度이다. 이 利益仲裁란 不滿處理機構를 통해 解決하는 權利紛爭事項이나 勞使協議會를 통해 解決하는 利害共通事項 以外에 利害相反事項을 둘러싸고 當事者끼리 合意에 到達하지 못한 것을 仲裁裁定에 의해 결정하되 그것이 長期的으로는 當事者끼리 自發적으로 合意에 到達하도록 하는 誘引要因을 가진 것으로서 特殊形態의 仲裁制度인 것이다.

〈表-9〉는 이 利益仲裁節次를 보여준 것이다. 第1, 第2段階를 거쳐 調停의 效果가 없이 契約終了日 10일을 앞두고 아직 當事者間에 合意을 이루지 못했을 때에는 勞 또는 使 어느 편으로부터든지 相對方이 合意에 接近하도록 誘導하기 위해 利益仲裁에 회부할 뜻을 通告할 수 있다. 그러한 通告에도 불구하고 契約終了일까지(通告自體는 法的要式行爲일 필요가 없음) 合意에 到達치 못했을 때에는 어느 一方으로부터 利益仲裁申請을 한다.

仲裁에 돌입한 第5段階에서는 3인으로 構成된 事實審査團(勞, 使를 각각 代表한 만한 各 1人式과 公益을 代表한 1人을 합해서 3人임)이 兩當事者로부터의 意見陳述을 청취한다. 同審査團은 勞使間의 相反된 利害가 停頓狀態에 있는 問題들을 인괄해서가 아니라 각기 獨立된 수 있는 題目別로 當事者間의 要求를 均衡한 調整勸告書를 作成하여 15日 以內에 當事者 및 行政官廳에 提出한다.

예를 들어 勞組의 賃金引上要求는 20%였고 使用者側의 「오퍼」(offer)는 10%引上이었던다면 賃金項目에 관한 調査團의 勸告는 반드시 勞使要求의 中間妥協點인 15%

〈表-9〉

團體交渉 및 利益仲裁節次

既存團體協約의 終了日로부터 :	
90日前 第1 단계	以後 90日만에 現契約이 終了된다는 것을 使用者와 政府에 通告
60日前 第2 단계	政府의 調停
10日前 第3 단계	勞 또는 使 어느 쪽으로부터든지 利益仲裁申請
0日, 第4 단계	○ 自進해서 當事者끼리 合議에 到達하거나 ○ 相對方이 申請한 利益仲裁에 응함
契約滿了 이후 :	
15日, 第5 단계	調査團이 當事者雙方的 意見을 청취하고 15日以内に 調整勸告를 提出
第6 단계	○ 自發的으로 當事者雙方이 調整勸告를 受諾하든가 ○ 利益仲裁人은 當事者의 마지막 妥協案과 調整勸告中 가장 적절한 案을 택하여 15日 以内に 仲裁裁定書를 제출함.

註: 장차 政治, 社會, 經濟의 安定이 回復되고 勞使關係가 正常化되어 行動權의 行使를 認定한 段階에서는 다음 두가지 代案이 있다.

- ① 어느 當事者 一方이 要求했을 때 (利益仲裁), 相對方은 이미 응하든가 아니면 要求한 측의 行動權을 認定하든가
- ② 勞組가 利益仲裁를 신청, 使用者가 응하지 않을 때 「스트라이크」는 가능하나 使用者가 仲裁신청-勞組는 반드시 응함.

요는 없이 그 要求內容의 妥當性을 검토한 후 어느 妥協點 가령 15%를 勸告한다. 休暇에 관한 事項에서 또한 비슷한 要求와 勸告가 있을 것이고 다른 事項들에 관해서도 마찬가지이다.

만약 當事者가 이 調整勸告의 一部 또는 全部를 拒否하면서 當事者끼리는 아직 合意에 到達하지 못했으면 同事件은 自動的으로 第6段階인 利益仲裁에 돌입한다. 利益仲裁團은 3人의 公益代表로 構成되는데 그 選出方法은 後述한다. 이 3人仲裁團은 勞使當事者 代表를 불러 事實審査團의 勸告에 대한 그들의 意見을 청취하고 만약 그들의 要求 또는 「오퍼」條件을 修正할 時 條正案을 提出케 한다. 前述한 에에서 審査團은 15% 引上을 勸告했음에 대해 使用者側은 未來에 있을 仲裁裁定, 輿論등을 감안해서 최초 10%案에서 13%까지 引上하겠다고 修正을 했다고 가정하고 勞組 역시 그들의 要求를 20%에서 16%線까지 要求를 修正했다고 가정한다. 여기서 仲裁團은 修正案 聽取가 끝난 후 15日以内に 最終 仲裁裁定書를 作成, 提出하여야 하되 各題目마다 3個案中 어느 하나를 선택하는 自由밖에 없다. 즉, 上記 에에서 審査團勸告인 15%와 勞組側의 修正要求 16%와 使用者側의 修正「오퍼」

13%의 세가지 중 擇一한 것이지 다시 이들 중 어느 것을 절충할 수는 없도록 한다. 그리고 이 仲裁裁定은 最終的인 것으로 當事者들은 받아들여야 하며 團體協約과 同一한 效力을 가진다. 休暇 또는 기타 事項에 관해서도 그 事項마다 獨立的으로 裁定決定을 한다. 이때에 利益仲裁의 長點은 다음과 같은 것이다. 仲裁團이 13%를 선택할지 16%를 할지 15%를 할지는 當事者들도 豫測할 수가 없다. 當事者들은 自己들의 要求條件을 가급적 審査團의 勸告에 가까이 修正, 接近함으로써 仲裁團으로부터 자기 修正案을 택한 確率을 높이지 된다. 결국 仲裁團의 仲裁裁定 不確實性때문에 當事者들은 서로의 요구를 接近시키려는 「인센티브」를 갖게 된다. 만약 勞組가 16%로 修正하지 않고 19%를 고집했다면 仲裁裁定은 16%를 택할 수 없으므로 勸告額 15% 水準에서 결정되었을지도 모른다. 또한 審査團의 勸告도 반드시 15%일 수는 없다. 오히려 勞組側 最初要求에 가까운 18%가 될 수도 있고 使用者側 「오피」에 가까운 12%일 수도 있을 것이다. 審査團의 勸告는 當事者の 現在 要求額 사이에 얼마나 거리가 있느냐보다는 그 要求水準이 客觀적으로 物價, 生産性, 支拂能力, 生計費등을 감안해서 適正賃金水準을 勸告하기를 期待해서 이러한 案이 나온 것이다.

現在仲裁制度와의 가장 큰 차이점은 現在制度(實際職權調整이란 形式이지만)가 雙方의 要求를 前提로 그에 대한 妥協案으로서의 仲裁이기 때문에 처음부터 當事者는 더 많은 것을 要求할수록 得이 된다는 이유 때문에 當事者主義精神을 잃게 되었는데 반해 利益仲裁制度는 勞使案을 妥協修正할 權限이 주어지지 않고 단지 審査團의 勸告와 勞使의 最終修正案 두가지 합해서 3個案中 擇一한 權限밖에 없게 함으로써 當事者間의 合意到達을 誘導하는 데 特徵이 있다.

主務官廳에서는 職權調整이라는 形式으로 直接 介入하지는 못한 것이며 勞使關係의 專門性을 最大限으로 認定하고 調停課와 仲裁課만 設置하면 될 것이다. 調停課의 任務는 團體交渉이 進行過程을 注視하고 필요한 調停서비스를 알선한다. 仲裁課는 利益仲裁過程을 執行해 주면 된다. 첫째, 官吏가 아닌 專門家로서 事實 審査調査團의 公益代表로서 活躍할 수 있는 사람(産業關係學者, 實務者等)들의 名單을 保有하고 있다가 必要時에 그 중 참여 의사가 있는 사람 7~9人을 當事者에게 주어 그들로 하여금 원치 않는 사람의 이름부터 除去하는 식으로 해서 최종에 殘存하는 사람을 公益代表者로 勞使가 共同으로 뽑게 한다. 둘째, 利益仲裁人團도 上記 公益專門家名單으로부터 선발하되 이것 역시 政府가 아니라 當事者들이 선발하는 것을 原則으로 하며 7~9人의 名單을 仲裁課에서 提出하면 當事者들이 交代로 각각 2名 또는 3名을 원치 않는 사람 順으로 탈락시키 3人의 公益仲裁人團을 構成한

다. 그러므로 政府는 ① 이 分野의 專門家들의 養成을 서둘러야 할 것이며, 文教部에서는 大學院 水準에서 産業關係學科를 設置, 認可하여 育成을 꾀하고, ② 이 公益專門家の 莫重한 役割을 감안하여 그 專門性的 엄격한 審査는 물론 그들이 勞使雙方間의 利害에 미칠 영향 및 勞使로부터 買收될지도 모른다는 위험을 감안해서 일정한 節次에 따른 個人財産公開를 要件으로 할 것을 建議하는 바이다.

VI. 勞使協議制度和 權利仲裁

1973年 3월에 改正된 우리나라 勞動組合法 第6條 1項은 「使用者와 勞動組合은 相互協助로서 生産性的 向上을 圖謀하기 위하여 勞使協議會를 設置하여야 한다」라고 規定하였으며 그 以前法の 勞使協議會 代表者 團體交涉權 認定條項을 削除함으로써 勞使協議制의 機能이 勞動組合의 團體交涉機能과 區分된다는 事實을 認定하였다. 즉, 團體交涉은 利害相反事項을 둘러싸고 특히 未來의 事項을 두고 協商하는 過程이고 勞使協議制는 勞使間 利害共通事項을 가지고 勞使共同의 最大利益을 追求하기 위해 共同意思決定을 하는 곳이다. 그러므로 未來利益에 관한 事項(예컨데, 앞으로 賃金を 消費者 物價上昇에 比例해서 自動調節할 수 있도록 勤勞者代表가 요구했다면)은 勞使協議會의 案件이 될 수 없으며 비록 討議가 되었다 하더라도 그것이 團體協約으로서의 拘束力이 없는 것은 물론이다.

그러나 勞動法은 이미 설명한 바와 같이 權利紛爭事項과 利害共通事項과를 명확히 區分짓지 못하고 이 두가지를 다 勞使協議會가 감당하는 것처럼 되어 있다. 權利紛爭이란 既存團體協約을 執行하는 過程에서 契約文句의 해석이나 적용에 있어 일어날 수 있는 勞使間의 意見不一致, 使用者의 契約不履行 또는 勤勞基準法 不遵守 등으로부터 오는 勤勞者側의 不滿이나 勤勞者側의 契約義務不履行에 대한 使用者側의 不滿 등으로부터 起發하며 生産에 지장을 주지 않으려면 그 같은 不滿이 準司法的節次에 의해서 신속히 解決되어 나가야 할 것이다. 이를 先進國 특히 美國이나 英國의 경우에는 不滿處理機構(常設 또는 임시)를 통해 解決하고 있다. 우리나라도 이와 같은 不滿處理機構가 事業場마다 있어 왔다면 以上과 같은 混同은 없었을 것이다. 그러나 그 같은 機構가 없기 때문에 모든 權利紛爭에 해당하는 事項들을 勞使協議會에 가져옴으로 인해 司法節次에서 보는 것과 같은 신속한 問題의 解決을 가지오는 대신 끊임없는 討議만 계속하고 그 결과 勤勞者는 그들의 요구가 관철되지 않은 때문에 勞使協議會의 無用論을 使用者는 勞使協議會가 團體交涉場도 아닌데 聲討만 당하는 場所로 느껴짐으로써 勞使協議會 無用論者가 되어온

	利害相反事項	利害共通事項
未來의 利益	團體交涉 및 利益仲裁	
契約履行	不滿處理 權利仲裁 ←	
協 助		不滿處理 勞使協議制

〔圖—3〕 勞使間의 問題別 接近方法의 差異

것이다. 따라서 勞使協議會는 점차 形式化되고 官에 의한 協議會開催件數만 統計的으로 集計되는 實情에 이르렀다.

利益紛爭과 權利紛爭을 混同하기 때문에 오는 非能率과 誤解는 상당히 많다. 利害相反事項에 관한 것이라는 점에서 두 가지가 共通한 것이나 未來利益을 둘러싼 勞使間의 團體交涉이 決裂되었을 때 利益紛爭이 일어날 것이며 이를 未然에 防止하기 위해 考案한 것이 前節에서 설명한 利益仲裁制度이었다. 일단 勞使協約이 체결됐을 때 그 條文의 해석, 적용 勞働法의 適用過程에 일어나는 당연히 일어 놓은 權利的 救濟를 위해 일어나는 紛爭이 權利紛爭이다. 이를 보면 (圖—3)과 같다. (圖 3)에서 보는 바와 같이 現行法下에서는 權利事項인 不滿處理를 勞使協議會에서 하도록 되어 있으나 이것이 잘못이라는 點은 이미 지적한 대로이다. 그러므로 이것을 利害共通事項에 둘 것이 아니라 利害相反事項임을 認定하고 不滿處理機構의 設置를 모든 團體交涉에 義務化하는 것이 바람직하다.

現在에도 우리나라 勞使紛糾의 많은 量이 이 같은 權利紛爭이었음을 감안할 때 이 問題는 매우 심각하고 시급하다. 더러는 勞動裁判所의 設置를 주장하고 그 點도 解決의 한 方法이기는 하지만 그것이 法院으로 移管하든 現在와 같이 行政府가 맡아 調整하든 상당한 部分에 있어 官의 專橫을 막을 수 없을 뿐 아니라 그러한 복잡한 節次를 통하는 동안의 時間的 金錢의 낭비는 막대해질 것이며 이같은 權利問題가 필요로 하는 것은 法律的, 行政的 指針이 아니라 各事業場 特有의 知識이니만큼 外部人事의 介入보다는 當事者間에 設置해 놓은 常設機關이 더욱 效率的인 것이고 이 節次를 다 거친 후에도 解決이 되지 못했을 때 權利仲裁制度에 호소하게 하는 것이 바람직하다.

不滿處理機構는 第一段階를 勤勞者 個人과 班長 線에서 解決을 시도하고 未解決

의 경우 第2段階에서는 工場長과 分會長 線에서 處理를 하게 한다. 各段階에서의 合意 또는 未合意部分과 그 理由는 記錄하여 上部로 이첩한다. 最終 不滿處理 단계에서 解決을 보지 못했을 경우 勞組 또는 使用者側은 正式으로 權利仲裁 節次에 호소한다. 이때 行政官廳은 5名の 公益仲裁名單을 提示하고 勞使雙方이 自己가 원치않은 이름을 交代로 하나씩 除去하는 方法에 의해서 最終1人의 仲裁人을 선발한다. 그리고 그는 未合意 部分과 필요한 法 또는 契約條文에 根據를 두어 仲裁裁定을 내리되 어디까지나 既存法 또는 契約文句및 그 精神에 충실하여야지 새로운 與件變化에 따른 價値判斷을 한다거나 해서는 안될 것이다.

同仲裁裁定은 最終的이고 拘束力을 가진다. 이에 대해 當事者一方이 意見을 달리 하더라도 裁定決定에 불복할 수는 없고 오히려 이를 甘안, 次後에 올 團體交涉時에 注意를 환기시키고 契約條文의 變경을 協商할 수는 있다. 그러나 上記 仲裁裁定이, ① 仲裁에 회부된 範圍를 초월해서 裁定決定을 내렸을 때, ② 團體協約內容에 명확히 反한 裁定을 내렸을 때, 또는 ③ 勞動法規에 위반한 裁定이 내려졌을 때에는 이를 正式으로 民事裁判所에 회부하게 하여 最終的 判決을 받게 한다.

VII. 結 論: 勞動行政의 當面課題

本稿에서는 韓國勞使關係의 背景과 所得의 分配를 검토하고 우리나라 團體交涉과 勞使紛爭의 樣相을 分析해본 후 對策으로서 團體行動權을 留保하고 있는 동안 적어도 利益仲裁制度라는 것을 新設하여 當事者主義에 立却한 團體交涉을 할 수 있도록 誘引策을 講究할 것과 權利紛爭의 豫防을 위하여 各團體協約마다 不滿處理機構設置條項을 삽입할 것과 權利仲裁制度의 設置를 建議하였다.

우리나라 勞動行政의 過去를 돌이켜 보건대 1953年 勞動諸法이 通過된 지 1/4世紀가 지났건만 아직도 近代의 勞動行政은 定着되지 못했다. 그중 가장 根源의 理由로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

1953年 釜山에서의 立法 當時 충분한 研究過程을 겪지 않은 채 外國의 法制만을 導入함으로써 新法이 우리나라 實情에 맞지 않은 점이 많았으며, 둘째, 當時 政治人들이 人氣만을 노린 나머지 勞動法 특히 勤勞基準法의 實效性與否를 생각지도 않고 他國에서 類例를 볼 수도 없는 條項들을 制定함으로써 現實적으로 法遵守에 많은 問題點을 안고 있다. 本稿는 이 勤勞基準法 問題에 대해서는 아직 논하지 않았지만 이의 勞使關係와의 連繫性을 認定하지 않기 때문은 아니며 다음의 研究課題로 생각하고 있다.

이러한 이유로 勞働行政은 過去에 臨機應變의으로 勞使紛糾의 事態 수습에만 汲汲해 왔지 根源的으로 事態를 수습해 온 적이 드물다. 勞働法規의 適用이나 執行에 있어서도 一貫性이 없음으로써 勞使雙方이 다 法網을 빠져 나가려는 一念에 젖어 있었다. “惡法이라도 法은 法이니 지켜야 하고 公正한 輿論의 환기를 통해 그 惡法을 改正하겠다”는 風土가 하루속히 조성되어야겠다.

農本社會이던 우리나라가 工業化되어 가고 製造業 및 三次産業에서의 被雇傭者數가 늘어난 우리 産業社會 發展過程에 있어 그 速度가 너무 빠름으로 인해 制度的 뒷받침이나 그 속에 일하는 사람들의 意識構造의 변화가 그것을 못따라가는 데에 많은 問題가 제기되고 있다. 雇傭을 둘러싼 복잡한 問題들이 山積해 가진 産業關係의 學問的 後進性을 탈피하지 못하고 있는 우리로서는 앞으로 다가올 勞使 問題解決 및 勞働行政의 近代化를 위해 너무도 準備된 바가 없다. 이 分野學問의 發展과 專門家의 養成을 時急히 集中的으로 서두르지 않으면 안될 것이다. 특히 學科調整의 大權을 가진 文教部가 이러한 産業社會의 需要를 感知하지 못하고 새 學問의 길을 열지 않은 채 傳統的 學科編成에만 급급하다가는 우리나라 人力行政에 중대한 阻害를 초래할 것이다.

勞働市場의 運營은 長期間에 걸쳐서 볼 때 市場機能에 의하는 것이 事實이지만 短期間에 있어서는 制度的 要因이 많은 役割을 하고 있다. 그러므로 制度的 要因 問題는 制度的裝置의 修正 및 人間行爲의 變化로써 다루어야지 經濟模型에만 執着해서 問題解決을 기다릴 수는 없는 것이다. 勞組活動을 계속 統制할 수도 무조건 방치할 수도 없는 實情下에서 이제는 下部組合員의 信任을 받는 代表들과 協議를 통해 適正水準의 賃金を 保障해 주고 物價安定을 통한 賃金所得者의 生活安定을 期하지 않으면 說得力있는 政策이 될수 없을 것이다.

끝으로 勞使問題에 대한 政府의 介入은 적으면 적을수록 理想的이다. 事業場內部에서 일어나는 사소한 不滿까지도 政府官吏가 解決을 시도하는 現在의 過當行政은 非能率과 不實탄을 結果하게 된다. 本稿 全般에 걸쳐서 강조한 바와 마찬가지로 可及의 當事者끼리 交渉과 協約의 체결, 그리고 執行을 하게 함으로써 政府의 過剩介入을 막아 政府에 대한 不信風潮도 없어야 할 것이다.

《參 考 文 獻》

- 金秀坤, 『賃金과 勞使關係』, 韓國開發 研究院研究叢書 19, 1978.
 金潤煥, 『韓國의 勞動問題研究』, 高麗大學校 亞細亞問題研究所, 1971.
 金潤煥, 『社會開發: 90年代를 向한 基本構想』, 韓國社會開發協會, 1980, pp. 169~205.

- 金致善, 「韓國勞使協助體制斗 法の考察」, 『産政研究』, No. 28, 1980, pp. 12~15.
- 金亨培, 『労働法』, 博英社, 1979.
- 朱鶴中, 「階層別 所得分布斗 推計斗 變動要因」, 『韓國開發研究』, 1979, 3, pp. 22~43
- Bognanno, Mario F., "Collective Bargaining in Korea: Laws, Practices and Recommendations for Reform," KDI Working Paper No. 8005, 1980.
- Chamberlain, Neil W., *Collective Bargaining*, N.Y.: McGraw-Hill, 1951.
- Davey, Herold W., *Contemporary Collective Bargaining*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1959.
- Kerr, Clark, John T. Dunlop, Frederick Harbison and Charles Myers, *Industrialism and Industrial Man*, Harvard University Press, 1960.
- Ross, Arthur, *Trade Union Wage Policy*, University of California Press, 1948.
- Shister, J., Aaron Benjamin and Clyde W. Summers(eds.), *Public Policy and Collective Bargaining*, N.Y.: Harper & Row, 1962.
- Slichter, Sumner H., *The Challenge of Industrial Relations*, Ith, N.Y.: Cornell University Press, 1947.
- Slichter, Sumner H., Jamea J. Healy and E. Robert Livernash, *The Impact of Collective Bargaining on Management*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1963.
- Suh, Sang Mock, "Dilemmas in Developing Social Security Program for Korea," paper presented to the meeting on "Ethical Dilemmas of Development," Colombo, Srilanka, 1980.
- Taylor, George W. and Frank C. Pierson(eds.), *New Concepts in Wage Determination*, N.Y.: McGraw-Hill, 1957.
- Walton, Richard E. and Robert B. McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Relations*, N.Y.: McGraw-Hill, 1965.